

Nardi, Elton Luiz; Schneider, Marilda Pasqual

Accountability em educação: Políticas educativas e regulação da qualidade

VIII Jornadas de Sociología de la UNLP

3 al 5 de diciembre de 2014

Cita sugerida:

Nardi, E.; Schneider, M. (2014). Accountability em educação: Políticas educativas e regulação da qualidade. VIII Jornadas de Sociología de la UNLP, 3 al 5 de diciembre de 2014, Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. Disponible en:

http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.4599/ev.4599.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (FaHCE)** de la **Universidad Nacional de La Plata**. Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:

<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar>

<http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar>



Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

**ACCOUNTABILITY EM EDUCAÇÃO:
POLÍTICAS EDUCATIVAS E REGULAÇÃO DA QUALIDADE**

Elton Luiz Nardi

Universidade do Oeste de Santa Catarina – Brasil

elton.nardi@unoesc.edu.br

Marilda Pasqual Schneider

Universidade do Oeste de Santa Catarina – Brasil

marilda.schneider@unoesc.edu.br

RESUMO:

O trabalho tem por objetivo discutir questões atinentes à *accountability* em educação, considerando a emergência de políticas de responsabilização e prestação de contas como mecanismo de regulação da qualidade no setor. Com base na revisão de literatura e por meio do recurso da análise de conteúdo, aborda aspectos conceituais do tema, realçando o caráter ambíguo e plural do termo no momento em que novas agendas políticas nacionais adotam a *accountability* como recurso de gestão pública. Segue discutindo sua recente entrada no campo da educação, nomeadamente na América Latina, onde ganha força o debate da responsabilização. Por fim, destaca confluências e especificidades da *accountability* na educação básica brasileira, para o que revisita publicações nacionais que enfocam o tema na sua especificidade, e questiona opções políticas de sistemas formais de *accountability* que se esgotam na recolha e publicitação de resultados educacionais, baseados em testes estandardizados. De forma conclusiva, alude que a visão de regulação da qualidade, predominante em vários países, confina a *accountability* a formatos que atribuem preponderantemente à escola a responsabilização pelos resultados oficiais que produz.

Palavras-chave: *Accountability* educacional. Aspectos conceituais. Qualidade educacional

1. Introdução

A *accountability* pode ser considerada parte da linguagem política da comunidade internacional. Isso porque a utilização das ferramentas que integram esse conceito tornou-se comum em agendas políticas nacionais, não sendo mais possível negligenciar essa tendência que se impõe de forma inexorável em praticamente todos os países ocidentais.

Difundido a partir da Ciência Política comparada e da sua língua franca, o inglês, o termo não possui um equivalente preciso em português. A tradução mais comum tem sido prestação de contas ou responsabilização. Para Afonso (2009a), que analisa o tema com as

lentes da Sociologia da Educação, o vocábulo remete a uma articulação complexa entre avaliação, prestação de contas e responsabilização.

Com lugar comum na literatura da administração pública, o uso de modelos de *accountability* alastrou-se, a partir dos anos de 1970, também para o campo educacional. Neste, o interesse por alguma forma ou modelo de *accountability* vem crescendo associado a novos modos de regulação e gestão educacional. Em conformidade aos modelos adotados, estratégias são montadas conformando novas formas de compreender e tratar questões educacionais entendidas não apenas em referência aos modos de se conceber a *accountability*, mas também aos valores e dispositivos técnicos postos em ação na articulação entre os elementos que integram esse conceito (avaliação, prestação de contas e responsabilização).

Tendo em conta esses aspectos, o presente texto tem por objetivo discutir questões atinentes à *accountability* educacional de modo a contribuir para o debate sobre este tema considerando a crescente associação entre a utilização de suas ferramentas e a melhoria da qualidade da educação pública. Subsidiado por uma revisão de literatura que toma pesquisadores da Ciência Política como principal referência, e adotando estudos de Afonso (2009, 2010, 2011, 2013) com propulsores do debate no campo educacional, destaca aspectos conceituais do tema em perspectiva internacional realçando especificidades de sua abordagem na educação, nomeadamente na América Latina e, mais precisamente no Brasil, onde ganha força o debate da responsabilização.

O estudo integra uma investigação mais ampla, ainda em curso, que tem por objetivo verificar demandas educacionais emergentes, incluindo desde a formação de professores, as reformas curriculares e a gestão escolar, a partir da implementação de políticas de *accountability* e de sua associação com melhoria da qualidade da educação.

2. Do campo conceitual à *accountability* na educação

A despeito de sua imprecisão semântica em países latino-americanos, a *accountability* remete ao direito de alguém exigir prestação de contas e à obrigação ou dever, de quem é chamado a prestar contas, de fazê-lo (Mulgan, 2000; Schedler, 2004).¹ Contempla, assim, ao menos duas dimensões: a de obrigação – por parte de quem presta contas – e, a de direito – por parte de quem solicita determinada informação. No contexto da Ciência Política, o direito de alguém solicitar e receber informações implica a obrigação correspondente de disponibilizar informações.

Para Mulgan (2000), defensor de que estamos diante de um conceito em expansão, porque compreende o compromisso (pessoal ou profissional) de prestar contas, a *accountability* inclui, também, a ideia de responsabilização, para o quê se prevê a atribuição de sanções ou recompensas. À obrigação, seguem-se consequências que correspondem ao direito de se aplicar sanções, no caso de os resultados alcançados não corresponderem às metas traçadas.²

Segundo esclarece Bovens (2007, p.3), especialmente em países norte-americanos, “a *accountability* tem sido vista principalmente como um conceito normativo, um conjunto de normas para a avaliação de comportamento de agentes públicos.” Nesse caso, ser “*accountable*” constitui uma virtude proativa e uma característica positiva de organizações e funcionários. Tem a ver com a “capacidade de dar resposta” (*responsiveness*), mas também com “senso de responsabilidade.”

Já no debate britânico, australiano e de países do continente europeu, a *accountability* é tomada como um mecanismo social, que estabelece relação institucional. O foco da prestação de contas não consiste, portanto, em verificar se um ator ou instituição agiu de forma responsável, mas se pode ser responsabilizado (a) “*ex post facto* perante um fórum de *accountability*” (Bovens, 2007, p.3). Nesse caso, a *accountability* compreende a obrigação de explicar e justificar condutas.

Especialmente em países nos quais foi restaurada recentemente a democracia (Afonso, 2009a), o uso de ferramentas de *accountability* vem sendo devido à premência de, por um lado, exigir-se de governantes eleitos e funcionários públicos informações acerca da utilização dos recursos e, por outro, da capacidade de os cidadãos fazerem com que aqueles se responsabilizem pelas ações praticadas, evocando princípios de justiça e cidadania. Do ponto de vista do recente debate acadêmico, em tais contextos a *accountability* é comumente associada à ideia de uma ferramenta de diálogo, exercício de uma cidadania crítica e conquista de *empowerment* (Schedler, 2004).

Ainda que possa ser vinculada à responsabilização e ou consequências, ela também remete aos conceitos de explicação, argumentação e justificação, daí ser “oposta não somente ao exercício mudo do poder senão também ao controle mudo e unilateral do poder” (Schedler, 2004, p. 13). Logo, segundo esse autor, se pautada em valores vinculados em princípios democráticos, a utilização de suas ferramentas compreenderia uma relação aberta e franca entre quem solicita prestação de contas e quem a presta.

Tomando por referência esse contexto, em que princípios de justiça e cidadania são evocados, uma política de *accountability* poderia representar oportunidade de assunção de

novas experiências no campo da gestão pública, abrindo espaço para a transgressão das suas fronteiras convencionais, confinadas, muitas vezes, nos limites de uma tradução única.

A despeito dessa possibilidade, “os discursos que reclamam a introdução de mecanismos de *accountability* não são necessariamente democráticos, ou não são sempre motivados por razões explicitamente democráticas” (Afonso, 2010, p. 148). Experiências em vários países revelam a predominância de políticas e práticas administrativas de *accountability* movidas por razões instrumentais, cujo maior interesse é a construção de novas formas de controle capazes de assegurar os objetivos do projeto hegemônico. Nesses países, a agenda que parece sobressair é a que reforça a prioridade de princípios do que se convencionou chamar de “nova gestão pública” (*New Public Management*).

Justamente em conta desse cenário, temos que a *accountability* é um conceito em transformação, mas cuja significação não fica restrita à sua terminologia. Ela se estende à esfera das políticas administrativas e institucionais, incluindo a congruência entre controle e poder, mas também entre justificação, informação, responsabilização e sanção (consequências). No entanto, na medida em que seu significado é estendido para outras áreas e setores de atividade, as possibilidades de outra concepção tornam-se ainda mais complexas.

No setor educacional, as demandas que informam a *New Public Management* vêm oferecendo, em muitos países, bases estruturantes para uma *accountability* também nesse setor. Como parte do discurso político-ideológico que anuncia preocupação com a qualidade dos serviços públicos, o uso da *accountability* na educação vem ganhando consistência. Porém, aqui, tem sido privilegiada a associação entre *accountability* e os procedimentos de avaliação vinculados em testes padronizados, com ampla divulgação dos resultados. Nesses casos, como parte de um processo de responsabilização das escolas e professores, tem-se, comumente, o estabelecimento de padrões de desempenho e a aplicação de sanções ou recompensas.

Além dos Estados Unidos, cuja história de utilização de testes standardizados com a finalidade de aplicar sanções às escolas vem desde os anos de 1970, constituindo, portanto, um exemplo paradigmático de uso da avaliação como instrumento de responsabilização, também em países europeus e, mais recentemente, na América Latina, a valorização de exames externos vem se consolidando como principal ferramenta para a construção de políticas educacionais de *accountability*.

Afonso (2009a, 2009b, 2010) tem destacado a importância do pilar da avaliação na constituição de um sistema completo de *accountability*. Para este autor, um modelo abrangente de *accountability* educacional inclui a prestação de contas, a responsabilização e a

avaliação como partes integradas e integráveis de um projeto nacional de educação. Na falta de um desses pilares, teríamos formas parcelares de *accountability* e não um sistema completo.

Contrariando tendências cada vez mais comuns nas políticas educacionais em curso em vários países, Afonso (2009a) destina ao pilar da avaliação função de recolha e tratamento de informações. Para o autor, a recolha de informações para fins de um diagnóstico da situação educacional constitui, portanto, função principal da avaliação e elemento estruturante de um sistema completo de *accountability* nesse campo. Logo, não se circunscreve nos limites das avaliações externas ou de testes de comparação entre países e escolas como o que tem se visto difundir em muitos países europeus, norte-americanos e, mais recentemente, também em países latino-americanos. Disso, o Preal (Programa de Proteção da Reforma Educativa na América Latina e Caribe) tem sido exemplo cabal.

Sob a bandeira da melhoria da qualidade do ensino, em países latino-americanos e caribenhos, por meio do monitoramento e implantação de políticas públicas na área da educação, desde 2003 o Preal vem integrando os temas da *accountability* à sua agenda política.³ Para o Programa, a *accountability* educacional remete “[...] a los resultados del aprendizaje escolar y a la responsabilidad que le cabe a las escuelas –y dentro de ellas a la comunidad escolar – por los resultados que obtienen sus alumnos [...]” (Gajardo & Puryear, 2006, p. 7). Trata-se, portanto, de uma ferramenta para produzir pressão em todos os níveis e setores educacionais de um país com vistas à melhoria da qualidade educacional.

Apesar de evocar a educação como responsabilidade de toda a sociedade, o ponto central da defesa pela aplicação de políticas de *accountability* na educação dos países latino-americanos é que “*las escuelas deben responsabilizarse por los resultados que producen*” (Mcmeekin, 2006, p.20). Utilizando ferramentas de *accountability*, os investigadores do Preal entendem que a escola veria reforçada a motivação intrínseca de seus educadores por bons resultados educacionais.

Porquanto atribui aos professores a função de fazer “funcionar a *accountability*”, o Preal recomenda incentivar professores, diretores e demais envolvidos com a educação, a avaliar seu próprio trabalho e desempenho de modo a assumir a total responsabilidade pelos resultados educacionais obtidos. A implementação de mecanismos de avaliação interna, promovidos pela própria escola, seria o motor que proporcionaria quebrar resistências à ideia da *accountability*. “[...] Cuando se ha creado un contexto como este, hay menos temor o resistencia a La idea de estándares externos y accountability.” (Mcmeekin, 2006, p. 44).

Para os países conseguirem responsabilizar escolas pelos resultados, o Preal considera imprescindível fazer com que estes cumpram algumas condições tidas como fundamentais. A primeira delas diz respeito à necessidade de os países estabelecerem *standards* educacionais gerais, de conteúdo e desempenho, que estabeleçam o que se espera que os estudantes alcancem em que cada etapa escolar e o tipo de conhecimento tendo sido considerado adequado, suficiente ou insuficiente. A partir desses *standards* gerais, seriam estabelecidos *standards* mínimos, destinados a avaliar a disponibilidade de materiais pedagógicos e a formação dos docentes.

A segunda condição refere à necessidade de os países possibilitarem acesso a um conjunto de informações confiáveis em relação aos resultados dos alunos, ao desempenho das escolas e às medidas para melhorá-las. De acordo com os investigadores do Preal, essas condições seriam alcançadas por um sólido sistema de provas em matemática, ciências e linguagem, e em outras áreas cruciais para cada país. Recomenda, ainda, avaliação dos docentes e o reconhecimento público de seu desempenho.

A terceira condição refere-se à previsão de consequências acerca da prestação de contas realizada pelas escolas, o que permitiria estabelecer um sistema de qualificação do seu desempenho, identificando e retribuindo bons mestres, assim como prestando ajuda para os que devem melhorar seu desempenho.

Por fim, a última condição diz respeito à necessidade de os países atribuírem autoridade às escolas, comunidades locais e pais para que possam introduzir mudanças e tomar decisões que tornem efetivas as mudanças implementadas. Consoante recomendado, “diretores de escolas devem ter a faculdade de contratar, preparar, promover, e se todos os anteriores falharem, despedir professores”. Os professores, por sua vez, devem ter autonomia para organizar cursos e selecionar materiais sendo “estritamente responsáveis pelos resultados em termos de aprendizagens”; devem, ainda, participar da administração e da reforma das escolas (Labei, 2006, p. 98).

Para o Preal, a *accountability* na região “*es buena para la educación*” (Mcmeekin, 2006, p.43), sendo, portanto, uma medida considerada “adequada e eficaz” para fazer frente tanto à necessidade de definir metas educacionais e responsabilizar os envolvidos (alunos, pais, professores, gestores e ministérios) pelo seu cumprimento, como para estabelecer incentivos de modo a possibilitar que os envolvidos no sistema escolar tenham desempenho apropriado às metas traçadas e, por fim, para assegurar que as escolas ofereçam o nível de educação esperado.

Em vista das formas que assume no setor educacional, novos modos de pensar e conceber a educação, nomeadamente, a pública, vem exigindo respostas imediatas de seus protagonistas, quer sejam eles agentes educacionais ou professores. A construção dessas respostas representa a possibilidade de uma nova postura dos docentes frente ao processo educativo, tanto no campo da gestão como no do fazer pedagógico.

Dada a atribuição predominantemente instrumental das avaliações para fins de implementação de um sistema de *accountability* na educação, as estratégias em curso dão mostras de que as novas atribuições docentes, ainda em fase de construção e consolidação, apelam para a necessidade de uma atuação técnico-instrumental, voltada muito mais à realização de atividades burocratizantes do que de construção de um novo pensar sobre a organização do processo educativo. Essa tendência, que parece em franca ascensão em muitos países latino-americanos, mas não só, tem pouca aderência à construção de uma cidadania participativa e democrática que se quer como princípio para a construção de um sistema completo de *accountability* e de, por essa via, capaz de promover melhorias efetivas no setor educacional e que suplantem visões meramente instrumentais.

Por conta dessa tendência, resulta questionável a associação entre melhoria da qualidade educacional e a adoção de ferramentas de *accountability* na forma como esta vem sendo concebida pelos produtores das políticas educacionais em contexto local e global.

3. Especificidades da *accountability* na educação brasileira

No Brasil, a constituição de um sistema de *accountability* em educação não tem sido tema de maior recorrência na agenda político-administrativa, ao menos a partir do que se pode depreender em termos de discursos públicos e de providências normativas. Afora algumas iniciativas subnacionais, indicativas de experiências nesse campo, o que tem rendido maior evidência é o sistema nacional de avaliação. É justamente em torno de um sistema de avaliação que os debates sobre o tema vêm ganhando algum impulso, nos últimos anos, no Brasil, conforme apontam as leituras empreendidas a partir de alguns estudos em curso.

Brooke (2004) entende que a criação de um programa de avaliação nacional no país, do qual todas as escolas públicas participem, não necessariamente vem seguido de uma política para estabelecer alguma forma de *accountability*. Para o autor, há razões para duvidar da adoção, no Brasil, de programas de *accountability* de altas consequências. Essas razões residiriam em argumentos que tomam em conta o fato de os professores justificarem que as escolas, com o processo de redemocratização do país, estão hoje submetidas ao controle

social, não sendo necessários programas de *accountability* patrocinados pelo governo. Soma-se a elas, a existência de uma atitude ainda hostil, por parte de muitos professores e de escolas, em relação às avaliações.

Do ponto de vista do autor, ainda que os programas de *accountability* possam assumir uma variedade de formas, eles possuem, como característica comum, a imputação de consequências reais, de acordo com os resultados das provas, tanto para os professores quanto para aos administradores escolares. Daí sua conclusão de que, para um programa de avaliação transformar-se em um programa de *accountability*, é necessário que os resultados das provas estejam associados a consequências que, simbólica ou materialmente, possam afetar o indivíduo porquanto consideradas importantes.

Considerando os tipos de sistemas de *accountability* traçados por Anderson (2005) – (a) em conformidade com as normas legais, (b) em conformidade com as normas profissionais e (c) baseado em resultados – a análise de Brooke (2004; 2006) acerca do caso brasileiro vem parametrizada pelo terceiro tipo.

Em revista à composição básica desse terceiro tipo de sistema, verifica-se que, para o autor, a *accountability* baseada em resultados demanda as seguintes partes componentes: (a) autoridade – entendida como a opção das autoridades de tornar públicas as diferenças de desempenho existentes no sistema educacional; (b) informação – provas estandardizadas como fonte efetiva de informação; (c) padrões – análise das informações com a qual seja possível determinar o desempenho das escolas; e (d) consequências – capacidade de aplicar recompensas e sanções com base em *standards* estabelecidos.

Atento a essa composição, Brooke (2004; 2006) entende que, no Brasil, registram-se algumas experiências de responsabilização em sistemas estaduais de ensino, ou seja, sistemas oficiais que aplicam testes ou procedimentos padronizados para avaliar a aprendizagem e empregam critérios de desempenho, com consequências para os membros da equipe escolar.⁴

Em síntese, ao considerar as condições e as necessidades que mobilizaram a implantação de sistemas de responsabilização em outros países e o fato de existirem poucos exemplos de programas dessa natureza no Brasil, conclui que o cenário nacional sugere a ausência de condições indispensáveis para implantação desses programas. Consoante comenta, “parece que falta aqui tanto a disseminação ampla de informações comparativas sobre o desempenho das escolas quanto a mobilização política em favor de mudanças” (Brooke, 2006, p. 399).⁵

Posição semelhante é a de Andrade (2008). Tomando por base referencial o sistema de *accountability* inscrito na iniciativa americana, o autor entende que, de modo geral, as poucas

experiências estaduais recentes no país não incorporaram um sistema de incentivos com o qual professores e diretores fossem penalizados ou bonificados em função do desempenho dos seus alunos.⁶ Por isso, desacredita no sucesso dessas políticas em termos de resultados significativos no desempenho dos estudantes.

A inexistência de uma política capaz de promover um sistema de *accountability* educacional, em âmbito nacional, é explicada por Andrade (2008) pela ausência de determinados parâmetros estruturantes de uma política dessa natureza, integrantes do seguinte conjunto indexado ao caso americano:

(i) estabelecimento de padrões educacionais mínimos para cada ano escolar; (ii) realização de testes de proficiência para averiguar os conhecimentos adquiridos pelos alunos; (iii) tornar público os resultados das escolas nestes testes; (iv) adotar como objetivo explícito de política a melhoria no desempenho dos estudantes nestes testes; (v) responsabilizar os professores/diretores da escola pelo resultado dos alunos. (p. 445).

Consoante esses parâmetros, para o autor, a incompletude em termos de um sistema no Brasil se explicaria pela ausência de alguns dos aspectos estruturantes. Para Andrade (2008), o governo brasileiro inseriu os dois primeiros pontos na década de 1990, traduzidos pela implantação de um sistema de avaliação nacional dos ensinos fundamental e médio e pelo estabelecimento do que seria desejável que os alunos soubessem em cada ano.⁷

Se, por um lado, em 2006, houve mais um passo com a incorporação do terceiro ponto, por outro, o quarto e o quinto pontos ficaram em aberto. Segundo o autor, esse quadro revela a adoção de uma política “branda” de *accountability*: “Espera-se contar com a pressão da sociedade para que os professores/diretores das escolas, cujos alunos tenham tido desempenhos insatisfatórios, adotem políticas adequadas para reverter os resultados.” (Andrade, 2008, p.446)

Para este autor, as dificuldades para a adoção de um sistema de *accountability* no Brasil relacionam-se, principalmente, à tendência de associar a melhoria na qualidade da educação à introdução de políticas que, quase invariavelmente, significam aumento nos gastos. A essa dificuldade, seguem outras como a forte oposição dos professores e seus sindicatos, a falta de continuidade de políticas educacionais e, ainda, a tradição intervencionista e burocrática dos órgãos de administração sobre as escolas.

De acordo com Fernandes e Gremaud (2009), desde 2005 o Brasil conta, também, com um programa de “*accountability* fraca”, por escolas e redes de ensino públicas, em nível de ensino fundamental.

No ensino médio, com a opção de diversas universidades de considerar o Enem como critério de seleção para ingresso na educação superior e da distribuição de bolsas pelo ProUni, houve grande cobertura do universo de alunos concluintes. Assim, concluem Fernandes e Gremaud (2008), com o Enem e a Prova Brasil/Saeb, o país teria passado a contar com um sistema nacional de *accountability* da educação básica.

Consoante destacam, embora programas de *accountability* difiram em diversos aspectos, alguns elementos entre eles são comuns: (1) testes padronizados para aferir o aprendizado dos estudantes, embora possam ser incluídas outras informações; (2) responsabilização de professores, diretores e gestores pelos resultados dos estudantes, em função do que, ao menos em parte, devam responder pelo desempenho dos estudantes nos testes; e (3) adoção de um sistema de incentivo para que os profissionais da educação moldem suas ações com vistas ao alcance, pelos estudantes, de bons resultados nos testes. Por isso, a necessidade de haver “a publicidade dos resultados dos testes por unidade de *accountability* [...]”, com a previsão, ou não, de “prêmios e punições atrelados aos resultados dos alunos.” (Fernandes & Gremaud, 2009, p. 5).

A constituição de um índice de educação básica no Brasil foi, na ótica dos autores, uma saída que assegurou tanto a finalidade de monitoramento quanto a de *accountability*, pois um programa da *accountability* baseado apenas nos exames padronizados poderia agravar o já dramático quadro de repetência e evasão escolar no país. Assim, a criação do Índice de Desenvolvimento da Educação (Ideb) permitiu evidenciar “o quanto se está disposto a perder na pontuação média dos estudantes nos exames para se obter determinado aumento na taxa de aprovação.” (Fernandes & Gremaud, 2009, p. 14).

Para além do debate acerca da fórmula-saída, a posição do governo, de que o Ideb constitui medida que visa à melhoria da qualidade da educação e ao monitoramento dessa qualidade, tem sido palco de amplo debate e questionamentos no país. As questões postas se voltam, majoritariamente, à tese de que o índice e as metas traçadas proporcionariam incentivos para que professores, diretores e gestores de sistemas de ensino se esforcem para melhorar o desempenho dos alunos e, por essa via, garantir a qualidade desejada por esse segmento na educação básica.

Em vista do modelo descentralizado que caracteriza o sistema educacional brasileiro e tendo em vista o interesse de buscar maior comprometimento dos estados e municípios com a melhoria da qualidade educacional, a alternativa eleita foi a adoção de um pacto firmado entre o MEC e os governos subnacionais.⁸ Para Fernandes e Gremaud (2009), o plano de metas (e com ele o Compromisso Todos pela Educação) é o que traduz o sistema de *accountability*

compatível com o federalismo brasileiro. O papel que cumpre esse sistema, portanto, é o de promover a melhoria do Ideb.

Como se pode reconhecer, há um significativo grau de alinhamento dos autores aqui referidos em termos balizadores de um sistema de *accountability* em educação para o Brasil, com clara sintonia aos pressupostos de uma *accountability* filiada à nova gestão pública.

Ainda que as leituras que fazem sobre condições, condicionantes e desafios, no caso brasileiro, demonstrem alguma variação – como, por exemplo, em relação ao peso do modelo federativo do país no traçado da *accountability*; à associação de outras informações, que não somente os resultados dos testes padronizados; e à suficiência de uma *accountability* fraca – não há, entre as posições aqui referidas, dissonâncias em termos de ângulo de análise. No seu conjunto, essas leituras dão indicativos de um modelo unidirecional, a despeito de outras possibilidades e alternativas de *accountability*.

4. Considerações finais

São fortes as evidências de que as atuais opções de algumas políticas educacionais confluem para um novo modelo de governança. Com efeito, as práticas e tendências em curso em muitos países, dentre os quais os da América Latina, acusam importante simetria com a ideia de um Estado avaliador.-

Do mesmo modo, ganha terreno a utilização de ferramentas que concorreriam para a implantação de sistemas formais de *accountability* em educação. Pelo que se pode extrair de algumas experiências aqui abordadas e de seus fundamentos, prepondera a instauração de sistemas de avaliação para a mensuração e quantificação de resultados de exames externos à escola.

A adoção de critérios de qualidade pautados em processos de avaliação como o descrito tem sido sinalizadora de por onde correm as opções. Para além dessa problemática, importa aqui chamar atenção para o fato de esses sistemas de avaliação terem se tornado a porta de entrada e o esteio de políticas ou sistemas formais de *accountability*, embora não se trate de um fenômeno estranho ao curso assumido pelas políticas educacionais filiadas à “nova gestão pública”.

A visão de controle da qualidade educacional, presente nessa perspectiva, flui de forma vertical, de cima para baixo – do governo para as escolas –, confinando a prestação de contas a limites estreitos e pondo em suspeição a possibilidade de transgressão de formas de

accountability de que suplantem os limites de uma formação técnico-burocrática, como a que parece sobressair nas formas e modelos em curso na política educacional.

Referências

- Afonso, A. J. (2009a). Políticas avaliativas e *accountability* em educação: subsídios para um debate ibero-americano. *Sísifo*, Lisboa, 9 - 57-69.
- Afonso, A. J. (2009b). Nem tudo o que conta em educação é mensurável ou comparável: crítica à *accountability* baseada em testes estandarizados e *rankings* escolares. *Revista Lusófona de Educação*, Lisboa, 13 - 13-29.
- Afonso, A. J. (2010). Um olhar sociológico em torno da *accountability* em educação. In: Esteban, M. T.; Afonso, A. J. (Org.). *Olhares e Interfaces: reflexões críticas sobre a avaliação*. São Paulo: Cortez - 147-170.
- Anderson, J. A. (2005). Accountability in education. In: *Education Policy Series*. Paris: IAE/IIEP/Unesco.
- Andrade, E. de C. (2008). “School accountability” no Brasil: experiências e dificuldades. *Revista de Economia Política*, São Paulo, 28 (3) - 443-453.
- Bovens, M. (2007). Analysing and assessing accountability: a conceptual framework, *European Law Journal*, 13 (4) - 447-468.
- Brooke, N. (2006). O futuro das políticas de responsabilização social no Brasil. *Cadernos de Pesquisa*, São Paulo, 36 (128) - 377-401.
- Brooke, N. (2004). *Accountability educativa en Brasil: una visión general*. Universidad Federal de Minas Gerais.
- Fernandes, R. & Gremaud, A. (2009). *Qualidade da educação: avaliação, indicadores e metas..* Disponível em: <http://www3.fgv.br/ibrecps/rede_seminario/reynaldo_paper.pdf> Acesso em: 20 mar.2014.
- Gajardo, M. & Puryear, J. M. Prefacio. In: Corvalán, J. & Mcmeekin, R.W. (Ed.) (2006). *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago: CIDE; PREAL - 5-9.
- Labej. (2006). Fortaleciendo la rendición de cuentas. Documento *del Latin American Basic Education Initiative*. In: CORVALÁN, J.; MCMEEKIN, R. W. *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago: CIDE; PREAL - 95-98.
- Mcmeekin, R. W. (2006). Hacia una comprensión de la *accountability* educativa y cómo puede aplicarse en los países de América Latina. In: Corvalán, J.; Mcmeekin, R. W. *Accountability educacional: posibilidades y desafíos para América Latina a partir de la experiencia internacional*. Santiago: CIDE; PREAL - 19-49.
- Mulgan, R. (2000). Accountability: an ever-expanding concept? *Public Administration*, 78(3) - 555-573.
- Preal (2003). Un llamado a la responsabilidad por los resultados. *Formas & Reformas de la Educacion*. Série Políticas. Rendición de cuentas en educación, 5 (1), Santiago.
- Schedler, A. (2004). Que es la rendicion de cuentas? *Cuadernos de Transparencia 03*. IFAI: México.

NOTAS

- ¹ O vocábulo aparece, pela primeira vez, em dicionários anglo-saxões, no século XVIII. No entanto, foi a partir da década de 1970 (século XX) que passou a ter forte manifestação, inclusive no campo educacional.
- ² Bovens (2007) concorda com Mulgan de que a possibilidade de sanção – e não a sua imposição – corresponde a um estágio da *accountability*. Porém, porquanto o termo conserva uma conotação negativa, o mais comum tem sido substituí-lo por “consequências” que, para o autor, seria uma forma mais branda de expressar a existência de sanções.
- ³ Em julho de 2003, o Preal lançou a Série Políticas, no Caderno *Formas & Reformas de La Educación*, publicando um texto que leva o título “*Rendición de cuentas em educación*”. Conforme anunciado no Caderno, o texto inaugura uma série de resumos do Programa sobre responsabilidade pelos resultados em educação no Chile e em outros países da América Latina.
- ⁴ O autor refere experiências dos estados do Ceará, do Rio de Janeiro e do Paraná, muito embora destacando que todas elas registram dificuldades para legitimar os procedimentos que escolheram para realizar a conexão entre o sistema de informação e as consequências aos profissionais.
- ⁵ A disseminação de informações de provas externas no âmbito da educação básica passou a ser realizada a partir de 2006.
- ⁶ Para o autor, as experiências de governos estaduais do Paraná, Ceará e Rio de Janeiro não teriam ido além do que simplesmente tornar público os resultados das provas por escola.
- ⁷ Refere-se, mais precisamente, à implantação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb), aplicado pela primeira vez em 1995, e do Exame Nacional de Ensino Médio (Enem), iniciado em 1998, que focaliza o perfil de saída dos egressos dessa etapa da educação básica. Refere, ainda, a criação da Prova Brasil, em 2005.
- ⁸ O sistema de metas consta do “Compromisso Todos pela Educação” e foi introduzido pelo Plano de Desenvolvimento da Educação (PDE), por meio do Decreto nº 6.094/2007. Para cada escola e rede pública de ensino fundamental do país são divulgadas metas progressivas a serem alcançadas até 2021.